

Onderwerp: art. 24, lid 1, Wet B.B.B.G.

Brief van Mr. F.R. Mijnlief van 28-11-1968, nr. 67034 Kab.

323.8
02.251.22
Tab. Wet BBBG

Met betrekking tot het juridische gedeelte van de brief van Mr. Mijnlief, geschreven naar aanleiding van mijn nota over art. 24 der Wet B.B.B.G., wil ik gaarne nog het volgende opmerken:

1. Volgens art. 1 der Wet B.B.B.G. kan de toestand van verhoogde waakzaamheid dan wel de burgerlijke uitzonderingstoestand worden ingesteld:
in geval van de rechtsorde en het volksbestaan bedreigende oproerige beweging, onlusten of soortgelijke stoornissen van de openbare orde of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.

Anders gezegd:

Pas als de openbare orde verstoord wordt of dreigt verstoord te worden door oproerige bewegingen of onlusten of iets van dien aard en slechts als daardoor en de rechtsorde en het volksbestaan bedreigd worden, kan of de T.V.W. of de B.U.T. worden ingesteld.

Het doel van de Wet B.B.B.G. is een einde te maken aan zodanige verstoringen van de openbare orde of te voorkomen dat zodanige verstoringen plaatsvinden.

En dan nogmaals: deze verstoringen zijn oproerige bewegingen, onlusten of iets dergelijks.

2. De T.V.W. of de B.U.T. wordt ingesteld bij KB, op voordracht van de Minister-President. (Er is een wet voor nodig om hem te doen voortduren).

In de voordracht van de M.P. zal dus moeten staan, dat er oproerige bewegingen, onlusten of iets dergelijks plaatsvinden en dat deze zowel de rechtsorde als het volksbestaan bedreigen dan wel dat er ernstige vrees bestaat, dat zodanige oproerige bewegingen, onlusten of soortgelijke verstoringen van de openbare orde zullen ontstaan.

(In art. 1 B.B.B.G. wordt niet gesproken van oproerige bewegingen, maar van oproerige beweging. Ik maak daar gemakshalve maar bewegingen van om te voorkomen dat ik in samenhang met de meervoudsvormen onlusten en verstoringen zou moeten haspelen met de persoonsvorm van het werkwoord. Het maakt verder voor de zaak waar het hier om gaat niets uit).

Het doet dan ook vreemd aan in art. 24 B.B.B.G. te lezen, dat "indien de omstandigheden, die tot de vaststelling van de B.U.T. hebben geleid, naar het oordeel van onze M.P. een bedreiging van het volksbestaan inhouden ... etc.etc." Immers, de B.U.T. had nooit ingesteld kunnen worden als de omstandigheden geen bedreiging inhielden en voor de rechtsorde en voor het volksbestaan. Maar soit! (Dit terzijde van de zaak waarom het eigenlijk gaat. Deze ongelukkige redactie is tot stand gekomen op aan-

drang van enkele Tweede Kamerleden wier bezorgdheid voor de rechten van de mens verder ging dan nodig was).

3. Art. 24 B.B.B.G. nu wijst een middel aan (andere artikelen wijzen andere middelen aan) ter remediëring van de omstandigheden waarvoor de B.U.T. is ingesteld, dat zijn dus bestaande of dreigende opstandige beweging, onlusten of - het wordt eentonig - soortgelijke stoornissen van de openbare orde. Dat middel is: internering van iedere persoon ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat dat hij de openbare orde in gevaar zal brengen.

Nu weer even herhalen: de Wet B.B.B.G. heeft tot doel een einde te maken aan of het voorkomen van opstandige beweging, onlusten e.d.. De middelen ter bereiking van dit doel richten zich dus ook tegen opstandige beweging, onlusten e.d.. Derhalve ook - direct of indirect, dat doet er niet toe - het middel internering.

Nu is internering i.h.a. een preventieve maatregel, geen vorm van strafrechtelijke repressie. Iemand die deelneemt of deel heeft genomen aan oproerige bewegingen, onlusten e.d. zal i.h.a. strafrechtelijk vervolgd worden. (Als daar tenminste tijd voor is!) De in art. 24 B.B.B.G. bedoelde internering richt zich dus in principe niet tegen feitelijke deelnemers aan oproerige bewegingen, onlusten e.d., maar tegen personen van wie vermoed wordt dat ze òf wel zulke bewegingen zullen veroorzaken dan wel eraan deel zullen nemen. Art. 24 noemt hen personen t.a.v. wie gegrond vermoeden bestaat dat ze de openbare orde in gevaar zullen brengen.

Een andere systematische of teleologische interpretatie is niet mogelijk.

4. Nu de wetshistorische interpretatie, de authentieke dus: Op pag. 10 van de M.v.T. op het ontwerp van de Wet B.B.B.G. zegt de Regering:

"Hoewel de begrippen openbare orde, rust en veiligheid "(bij de wet van 16-7-1964, S. 338, in werking getreden 1-6-1966, "zijn deze woorden vervangen door "openbare orde"; terecht, want "iets anders betekenen ze niet, H.) op zichzelf een vaag begrensde "en algemeen karakter hebben, zijn zij in het ontwerp in beperkte "zin opgevat, en wel in dier voege, dat met de handhaving daarvan "wordt bedoeld het voorkomen van en het optreden tegen woelingen. "De begrippen zijn derhalve niet uitgewerkt in hun ruime en al-"gemene bestuurlijke zin."

In het Voorlopig Verslag, p. 4 en 5, staat het volgende te lezen:

"Enkele dezer leden wezen erop, dat, wil het voorliggende "wetsontwerp aan zijn doel beantwoorden, het de Regering de middelen in de hand moet geven, die nodig zijn om bijtijds een einde "te kunnen maken aan het gewroet binnen onze grenzen, dat door "een Buitenlandse Mogendheid, hier zowel als elders, geïnspireerd "en geleid wordt. Deze woelarbeid is er op gericht ons land in

"elk opzicht te verzwakken, het vertrouwen in onze landsverdediging en in de samenwerking met andere Mogendheden te ondermijnen, onze politieke, economische en militaire geheimen prijs te doen geven aan de Sovjet-Unie of de aan haar onderworpen staten, verwarring te stichten in onze productie, paniek en verwarring in ons land aan te richten, het nationale moreel uit te hollen, een verlamme invloed te oefenen op onze nationale weerkracht en het land in geval van een open conflict met de Sovjet-Unie zo snel mogelijk tot algehele overgaa en onderwerping te dwingen.

"Wanneer men dit alles in het oog houdt, dan kan men niet anders dan tot de slotsom komen, dat de formuleringen, die het wetsontwerp geeft om het afkondigen van de toestand van verhoogde waakzaamheid of de burgerlijke uitzonderingstoestand te wetten, geheel onvoldoende, ten dele onjuist en niet adequaat aan de door de huidige omstandigheden geschapen noodzakelijkheden zijn. Als motivering voor de instelling van een bijzondere gezagstoestand immers worden genoemd "oproerige beweging, onlusten of soortgelijke stoornissen van de openbare orde, rust of veiligheid of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan." Zeer grote sectoren van de activiteit van de "vijfde colonne" worden door deze omschrijving niet bestreken. Anderzijds ver-schaft de Regering zich met de thans voorgestelde omschrijving bevoegdheden, die veel te ver zouden kunnen gaan. Het wetsontwerp opent de mogelijkheid om in geval van verstoring van de openbare orde, de burgerlijke uitzonderingstoestand af te kondigen. Men kan zich allerlei verstoringen van de openbare orde voorstellen, die het gevolg zijn van arbeidsconflicten of politieke twisten, die de veiligheid van het land geenszins in ge-vaar brengen en die er in geen enkel opzicht op gericht zijn, de Staat in de macht van een vijandelijke ideologie en daarmee in die van een vijand te brengen. Het zou meestal buiten proportie geacht moeten worden, indien de Regering in zulke gevallen over bevoegdheden zou gaan beschikken, als in dit wetsontwerp voorgesteld worden.

"Er schijnt dan ook wel alle aanleiding te zijn om de redactie van artikel 1 te wijzigen, waartoe de hier aan het woord zijnde leden de Regering gaarne een suggestie aan de hand zouden willen doen. Zij zouden hier de volgende formulering in overweging willen geven:

"Ter bestrijding van op grote schaal opgezette aanslagen op het Staats- en maatschappelijk bestel en van stelselmatige pogingen tot verzwakking van de nationale weerkracht, tot sabotage van de landsverdediging, tot ondermijning van de krijgstuucht en tot het aanzetten tot desertie en landverraad, het uitlokken en in de hand werken van spionage ten behoeve van een mogelijke vijand, tot systematische verlamming van de productie, tot doelbewuste uitholling van het nationale moreel, tot het opzettelijk zaaien van wantrouwen tegen de mogendheden, waarmee het land bondgenootschappelijk verbonden is, en ter verhinder-ing van elke andere activiteit, die er kennelijk op gericht is een buitenlandse aanval te helpen voorbereiden, te vergemakkelijken of te bevorderen, kan ten aanzien van het Rijk of van een gedeelte daarvan de toestand van verhoogde waakzaamheid dan wel de burgerlijke uitzonderingstoestand worden ingesteld."

" Een dergelijke tekst zou de bevoegdheden van de Regering "enerzijds enigermate beperken, maar anderzijds alle mogelijkheden verschaffen tot krachtig optreden tegen alle vormen van "landverraderlijke activiteit, ook in een periode, waarin het "nog niet tot oproer, onlusten en soortgelijke ordeverstoringen "is gekomen. Onder de hedendaagse verhoudingen is het meestal "te laat om nog in te grijpen, als opstand, oproer en onlusten "reeds ingetreden zijn."

De Regering heeft in de Memorie van Antwoord hierop als volgt gereageerd:

"Zoals de Regering reeds in de Memorie van Toelichting "(blz. 12, ad artikel 1, jo blz. 10) heeft opgemerkt, wil zij de "doelstelling van de wet beperken tot de handhaving van de openbare rust en veiligheid in engere zin; zij heeft daarbij aan"sluiting gezocht bij de terminologie van artikel 217 der gemeentewet en artikel 14 van de Instructie van de Commissarissen "der Koningin, welke artikelen reeds voor lokaal en provinciaal "verband een regeling van bevoegdheden ter voorziening in soortgelijke toestanden, als waarop het wetsontwerp slaat, inhouden. "In zoverre kan inderdaad van het doortrekken van de bestaande "lijn worden gesproken. De in de genoemde artikelen gebezigde en "in het wetsontwerp materieel gevolgde formulering biedt aan de "overheid de onontbeerlijke armslag om naar bevind van zaken "en omstandigheden te handelen, terwijl anderzijds de nodige waarborgen tegen misbruik van bevoegdheid aanwezig zijn. Misbruik "van de door de Regering geprefereerde formulering behoeft dan "ook niet geducht te worden.

"Tegen de op blz. 5 bovenaan van het Voorlopig Verslag "in overweging gegeven formulering heeft de Regering allereerst "het bezwaar, dat zij in een casuïstische opsomming vervalst.

"Belangrijker is het bezwaar, dat daarin - naar het schijnt - "de bedoeling neergelegd is, ook buiten oproer, onlusten e.d. "op grond van de thans voorgestelde wet tegen alle vormen van "landverraderlijke activiteit op te kunnen treden.

"Het gevolg zou zijn, dat ons land - indien de bedoeling "van de voorstellers zou worden gevolgd - onder de huidige omstandigheden permanent in een (civiele) uitzonderingstoestand "zou moeten komen te verkeren. De Regering acht dit bepaaldelijk "ongewenst. Wel stelt zij er prijs op te verklaren, dat zij terzake van alle vormen van extremistische bedrijvigheid waakzaam "is en zal blijven; juist om die reden wil zij de in het wetsontwerp gekozen formuleringen ten aanzien van de bevoegdheden "en de gevallen, waarin die toegepast kunnen worden, handhaven, "aangezien deze naar haar oordeel volkomen beantwoorden aan de "voorzienbare eventuele behoeften."

Art. 217 Gemeentewet (in 1957 vervallen door invoering van de Politiewet) luidde als volgt:

"In geval van oproerige beweging, van samenscholing of "andere stoornis der openbare orde of van ernstige vrees voor het "ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd, de hulp van krijgsvolk te vorderen.

"De vordering wordt gericht tot het door onze Minister "van Defensie aan te wijzen gezag.

"De burgemeester geeft van de vordering terstond kennis "aan onze Commissaris in de provincie."

Art. 14 van de Instructie voor de Commissaris der Koningin in elke provincie (K.B. van 27-9-1850, S. 62, bij K.B. van 12-1-1966, S. 25 ingetrokken en vervangen door nieuwe instructie voor de Commissarissen des Konings in de provinciën, waarin dit art. 14 of een soortgelijk artikel niet meer voorkomt) luidde als volgt:

"Hij zorgt voor de handhaving der openbare orde binnen de provincie.

"Hij is bevoegd, de daartoe nodige bevelen te geven aan de bevelhebbers van de in de provincie aanwezige Marechaussee en schutterijen.

"Bevelen aan een schutterij worden door hem niet gegeven dan in overleg, zoveel mogelijk, met het bestuur der gemeente waartoe zij behoort."

De artikelen 217 Gemeentewet en 14 Instructie Commissaris der Koningin sloegen omnium consensu op oproer, onlusten, rellen e.d. en in 't geheel niet op spionage, geweldloze sabotage of voorbereiding tot sabotage.

Dat blijkt niet alleen uit de geschiedenis van deze artikelen, maar ook uit de tekst zelf. Ter bestrijding van spionage, geweldloze sabotage of voorbereiding tot sabotage behoeft niet zonodig een beroep gedaan te worden op het krijgsvolk, de Koninklijke Marechaussee of de schutterijen. Nogmaals: er is bij de opstelling van deze artikelen alleen en uitsluitend gedacht aan oproer, rellen, onlusten en niet aan spionage of sabotage zonder uiterlijk geweld.

Als de Regering voor het begrip openbare rust en veiligheid (thans openbare orde) dan ook naar deze artikelen verwijst is het heel duidelijk wat zij bedoelt. In dit licht moet ook gezien worden haar afwijzing van het voorstel van de eerdergenoemde Kamerleden de T.V.W. of de B.U.T. ook in te stellen ter bestrijding van - onder andere - sabotage van de landsverdediging en het uitlokken en in de hand werken van spionage t.b.v. een mogelijke vijand.

5. In verband met het voorgaande ben ik dan ook van mening, dat geen enkel argument van de heer Mijndieff mijn stelling heeft aangetast, dat stricto iure slechts personen ten aanzien van wie het gegronde vermoeden bestaat dat zij oproer of onlusten zullen veroorzaken of daaraan zullen deelnemen, ex art. 24 Wet B.B.B.G. kunnen worden geïnterneerd.

Over zijn argumenten wil ik nog wel één opmerking maken: Zij zijn niet geheel zuiver. Als de Regering voor de interpretatie van het begrip openbare orde (rust en veiligheid stond er in 1952 bovendien nog bij) verwijst naar artikel 217 Gemeentewet en art. 14 Instructie Commissaris der Koningin, gaat het niet aan te zeggen dat de openbare orde van de Wet B.B.B.G. die is van de Gemeentewet 1951 - met een nadere verwijzing naar Hoofdstuk III, paragraaf 2 en art. 221 - en die van de Wet Vereniging en Vergadering van 1855. "Openbare orde" is een weinig exact begrip en wordt in diverse wetten in onderling afwijkende betekenissen gebruikt. In art. 14 Wet A.B. betekent de uitdrukking "publieke orde" nagenoeg hetzelfde als rechtsorde, in ieder geval slaat publieke orde daar ook op privaatrecht;

in art. 5 van de Beneluxovereenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen wordt onder de begrippen "openbare rust" en "openbare orde" mede begrepen de goede zeden, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen. Het is echter duidelijk dat deze betekenissen niet zo maar in een ander verband geciteerd kunnen worden.

6. Van geheel andere orde is de vraag of het bestuurlijk verantwoord is personen van wie vermoed wordt dat zij spioneren of saboteren of zullen gaan spioneren of saboteren zo maar te laten lopen. Mr. Mijnlieff vindt blijkbaar van niet en ik ben dat volkomen met hem eens. Ik heb er slechts op gewezen dat, strikt juridisch genomen, art. 24 B.B.B.G. geen basis biedt voor de internering van zodanige personen.

KJA, 6-1-1969.

NASCHRIFT

De Wet B.B.B.G. is een uitvloeisel van - vroeger - art. 196 Gw., thans art. 203 Gw.. Dit artikel is in 1948 in de Grondwet opgenomen op initiatief van Prof. Romme en 4 andere fractievoorzitters en luidt als volgt:

"Ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid kan "in buitengewone omstandigheden door of vanwege de Koning voor "elk gedeelte van het grondgebied des Rijks worden bepaald, dat "de grondwettelijke bevoegdheden van organen van burgerlijk gezag "ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten "dele overgaan op andere organen van burgerlijk gezag. De wet "bepaalt de wijze waarop en de gevallen waarin zulks kan geschieden en regelt de gevolgen.

"Het bepaalde in het derde lid van artikel 202 is hierbij "van toepassing."

Over de betekenis der woorden "buitengewone omstandigheden" zei de heer Romme op 14 mei 1948 in de Kamer (Handelingen T.K., 1947-1948, p. 1743):

"Onder "buitengewone omstandigheden" zullen naar de mening "van de voorstellers, ook in aansluiting op datgene, wat in "art. 193 (thans 200, H.) van de Grondwet staat, b.v. behoren "te worden begrepen: oorlog, oorlogsgevaar, onlusten, gevaar voor "onlusten, gevaar voor georganiseerde wanorde, welke aanstuurt "op vernietiging van onze vrijheden en van elke vorm van democratie."

Ook hieruit blijkt duidelijk dat de in art. 203 bedoelde wet, die nadere voorzieningen moet treffen - dat is dus de Wet B.B.B.G. geworden - zich moet richten op de bestrijding of het voorkomen van onlusten, gevaar voor onlusten, gevaar voor georganiseerde wanorde etc.. (Niet op maatregelen i.v.m. oorlog of oorlogsgevaar, want de z.g. uitwendige veiligheid is expressis verbis buiten de Wet B.B.B.G. gehouden, H.)

Op 20-3-1952 (Handelingen T.K., 1963, p. 1980) sprak het Kamerlid Mr. Beernink, de huidige Minister van Binnenlandse Zaken, o.m. de volgende woorden:

"Wanneer ik over dit wetsontwerp* enkele opmerkingen ga "maken, wil ik vooropstellen, dat ik met de strekking ervan accoord "kan gaan.

"Het ontwerp doet een poging, regelen te stellen voor de "handhaving van onze rechtsstaat. In geval van binnenlandse "woelingen zal, zo is de bedoeling van het ontwerp, moeten kunnen "worden opgetreden tegenover revolutionairen, die de beginselen "van de rechtsstaat en ook die rechtsstaat zelf willen aantasten."

*) ontwerp van wet B.B.B.G.

In zijn antwoord aan de heer Welter op 21-3-1952 (Handelingen T.K., p. 1986, r.k.) merkte Minister Beel o.m. het volgende op:

"Wanneer zonder dat ons land in oorlog is of onmiddellijk met oorlog wordt bedreigd, pogingen zouden worden aangewend de wet te verzetten of op andere wijze subversieve activiteit te plegen, moet de Regering kunnen beschikken over de middelen om dit tegen te gaan, zonder nog dadelijk naar het ultimum remedium van de militaire rechtstoestand te behoeven te grijpen. Om een voorbeeld te noemen: De zeer ernstige subversieve activiteit, die wij in 1947 in Italië hebben gezien, zou zich ook hier kunnen voordoen." (Dit is tevens een goed voorbeeld van wat subversieve activiteit eigenlijk betekent, n.l. rechtstreekse aantasting van het gezag met de bedoeling dit omver te werpen. Italië was in 1947 op de rand van een massale opstand. Togliatti liet al doorschemeren, dat de communisten de macht wilden grijpen, H.)

Een andere opmerking van de heer Welter beantwoordend, zegt Minister Beel (p. 1988, r.k.):

"De geachte afgevaardigde, de heer Welter, acht het niet juist dat de considerans van het ontwerp de tekst van de Grondwet herhaalt zonder een nadere opsomming te geven van de gevallen, waarin de uitzonderingstoestand in het leven kan worden geroepen. Deze opsomming - die uiteraard niet anders dan globaal kan zijn - vindt men echter in artikel 1 van het ontwerp, en wel in bewoordingen, welke ontleend zijn aan art. 217 Gemeentewet."

(In de M.v.A. had de Regering al verklaard, dat zij m.b.t. het begrip "handhaving van de openbare rust en veiligheid" aansluiting had gezocht bij de terminologie van art. 217 Gemeentewet en art. 14 van de Instructie Commissaris der Koningin, "welke artikelen reeds voor lokaal en provinciaal verband een regeling van bevoegdheden ter voorziening in soortgelijke toestanden, als waarop het ontwerp slaat, inhouden". H.)

Op 25-3-1952 verklaarde Minister Beel n.a.v. een opmerking van de heer Roolvink over strijd van art. 24, lid 1, B.B.B.G. (in zijn oorspronkelijke redactie) met artikel 15 van het Verdrag van Rome (Handelingen T.K., 1952, p. 1997):

"Ik geloof, dat er een belangrijk misverstand is. Ik zou de geachte afgevaardigde de heer Roolvink er op willen wijzen, dat de voorwaarden, die in artikel 1 zijn gesteld - inclusief de ernstige vrees voor het ontstaan van de rechtsorde en het volksbestaan bedreigende oproerige bewegingen, enz. - zullen gelden voor alle maatregelen, die in het wetsontwerp liggen verankerd."

(Dit betekent dus dat de voorwaarden die gelden voor het instellen van de T.V.W. of de B.U.T. ook gelden voor het treffen van maatregelen. M.a.w. er kan slechts opgetreden worden tegen oproerige bewegingen, onlusten of soortgelijke verstoringen van de openbare orde en - indien er nog slechts vrees bestaat voor het ontstaan daarvan - slechts dan indien verwacht mag worden dat bij niet-ingrijpen oproerige bewegingen, onlusten of soortgelijke verstoringen van de openbare orde zullen ontstaan, H.)

10 januari 1969.

Documentnummer: CO 67034

De gehanteerde weigeringsgronden in het bijbehorende document zijn:

Opmerkingenveld

Geen weigeringsgrond toegepast.